

# O direito à moradia entre a norma e a realidade – O caso do Jardim Botânico do Rio de Janeiro

Armando Miranda Filho

Advogado da União. Aluno regular do Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB). Membro da Coordenação Geral Jurídica de Patrimônio da União na Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde setembro de 2008.

**Resumo:** O artigo pretende demonstrar o distanciamento existente, no Brasil, entre o discurso normativo e a prática jurídica quanto ao direito à moradia em assentamentos informais, considerado o robusto arcabouço jurídico-legal que, ao menos em tese, protege esse direito. Para tanto, será analisado o caso concreto das habitações situadas na região do entorno do parque Jardim Botânico da cidade do Rio de Janeiro (comunidade do Horto), consolidadas em área de propriedade da União. A investigação pressupõe a análise da *argumentação jurídica* levada a cabo por representantes da União, do Ministério Público Federal, do Estado-Juiz e das partes rés em três processos judiciais iniciados nos anos 1980, que tramitam na Justiça Federal do Rio de Janeiro, sempre tendo como norte a manutenção ou não das ocupações no local, à luz das políticas de gestão de imóveis da União, que têm passado por um processo contínuo e gradativo de mudança de visão nos últimos vinte anos. Serão utilizados os métodos histórico-comparativo, conceitual-dedutivo e empírico-indutivo. A complexidade das relações entre os mais diversos atores institucionais envolvidos permite uma abordagem voltada para a percepção, no campo da realidade, de como o direito à moradia deve (ou pode) se materializar frente à compreensão de argumentos tradicionais do direito. Situa-se o tema, portanto, no campo da efetividade do direito à moradia, entre a norma jurídica e o fato social.

**Palavras-chave:** Direito à moradia. Políticas públicas. Discurso normativo e práticas jurídicas.

**Sumário:** Introdução – 1 As políticas de gestão dos imóveis da União – A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – 2 Contextualizando os fatos – O complexo caso do Jardim Botânico do Rio de Janeiro – 3 O retrato da Comunidade do Horto – 4 Processos judiciais – A interação entre os atores institucionais envolvidos – Conclusão – Referências

## Introdução

O presente artigo pretende abordar o distanciamento existente, no Brasil, entre o discurso normativo e a prática jurídica no que respeita ao

direito à moradia em assentamentos informais. Para tanto, relacionaremos as políticas públicas desenvolvidas pela União quanto à gestão de seus imóveis e voltaremos os olhos para a região do entorno do parque Jardim Botânico da cidade do Rio de Janeiro (onde, ao longo do tempo, se instalou a comunidade do Horto por meio de habitações informais consolidadas em área de propriedade da União), e para os argumentos jurídicos levados a cabo em processos judiciais, bem como em que medida essa argumentação jurídica, nos últimos anos, influenciou os rumos da atuação da administração pública e foi por ela influenciada. Serão relacionadas as principais linhas de raciocínio adotadas por representantes da União, do Ministério Público Federal, do Estado-Juiz e das partes rés, sempre tendo como norte a manutenção ou não das ocupações no local. Nosso tema, portanto, situa-se no campo da efetividade do direito à moradia, entre a norma jurídica e o fato social.

Mas por que o caso do Jardim Botânico do Rio de Janeiro? A resposta dessa pergunta passa pelo conhecimento que tivemos de um caso extremo, consubstanciado por uma ordem judicial emitida em ação de reintegração de posse no ano de 2009, favorável à União, que determinava a retirada de uma moradora idosa — e de baixa renda — da residência em que vivia com sua família há 70 anos, sob o fundamento de que a sua casa estava inserida dentro de área pública pertencente à União (autora do processo ajuizado ainda na década de 1980). Intimada, na condição de representante legal da União, para promover execução do cumprimento desta ordem judicial, a autoridade responsável pela Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro resolveu, invocando o direito à moradia titularizado pela idosa expropriada, sem observar os rigores procedimentais previstos em lei, lavrar contrato administrativo de cessão gratuita, mediante concessão de direito real de uso, em normas jurídicas materiais da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.

Com este contrato, a decisão judicial tornou-se *inexequível* e a idosa permaneceu em sua residência fixada dentro de área pública.<sup>1</sup> A

<sup>1</sup> A Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado do Rio de Janeiro instaurou procedimento de controle tombado naquele órgão sob o nº 030.186/2010-2, para averiguar os procedimentos adotados quando da lavratura do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso Gratuita, firmado entre a União e a ocupante de imóvel público federal.

partir daí, começamos a nos interessar por outros processos judiciais que tratavam de casos semelhantes de moradores da Comunidade do Horto e nos deparamos com um universo de mais de 230 ações judiciais propostas pelo poder público desde a década de 1980, constatando a multiplicidade e a complexidade das mais diversas situações decorrentes das argumentações submetidas pelas partes envolvidas aos tribunais e os desfechos em decorrência das decisões judiciais, mesmo num conjunto limitado de pouco mais de seis centenas de habitações que formam a comunidade. Chamou-nos também atenção a repercussão que as decisões administrativas ou judiciais relativas às ocupações no entorno do Parque Jardim Botânico possuem para a população da cidade Rio de Janeiro, em razão da natural importância cultural e histórica do parque. Esse universo tornou-se fonte incessante de pesquisa, materializando-se como objeto de nosso projeto de pesquisa que ora desenvolvemos no curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília.

Nesse contexto, considerando as previsões da Declaração dos Direitos Humanos (1948), do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), que denotam a atuação da Organização das Nações Unidas para a proteção do direito à moradia, e, no Brasil, os princípios implícitos já na Constituição de 1988 e, posteriormente, a previsão constitucional expressa conferida pela Emenda nº 26 (2000), bem como uma série de leis infraconstitucionais criadas desde a década de 1990, tem-se por pressuposto a existência de vasto arcabouço jurídico voltado para a proteção do direito à moradia. O discurso formal decorrente das leis ou normas jurídicas, portanto, ao menos em tese, protege robustamente esse direito.

Mas será que a prática dos *órgãos jurídicos* brasileiros fomenta essa proteção quando está em jogo o direito de pessoas de baixa renda que vivem em assentamentos informais? Dispõem os nossos tribunais de instrumentos processuais adequados para o enfrentamento de questões coletivas e socialmente complexas? Como se pode desenvolver um diálogo eficiente nos processos judiciais, de acordo com as técnicas do Direito, entre a Administração Pública e o Judiciário, na tentativa de apresentação de soluções concretas para a efetivação do direito à moradia por meio da execução de políticas públicas? Esses são os problemas centrais que enfrentamos em nossa jornada.

Deve-se aqui apor que essa linha de pensamento pressupõe a existência de uma crise do direito com a exaustão de um paradigma *juspositivista*,<sup>2</sup> transformação verificada no Brasil — e nos países do ocidente — pelo menos nas últimas quatro décadas, depois de longos anos da dominação do discurso voltado para a insistente busca pela generalização do fenômeno social através da ciência jurídica, onipresente no discurso jurídico dos séculos XVIII, XIX e na maior parte do século XX.

Não se olvide que o *positivismo jurídico* é ainda hoje fortemente presente na teoria e na prática do direito. Os seus princípios, conceitos e métodos continuam influenciando o ensino jurídico nas universidades e o cotidiano das atividades forenses em todo o mundo ocidental, não obstante as diversas teorias críticas desenvolvidas principalmente a partir da segunda metade do século passado.<sup>3</sup> O modelo exposto por Roberto Freitas Filho, na linha dos ensinamentos de José Eduardo Faria,<sup>4</sup> no que ele denomina de crise de um paradigma<sup>5</sup> no direito é essencial para situarmos a linha de nossas ideias:

Há, portanto, momentos em que os paradigmas entram em crise. Isto ocorre quando eles não conseguem mais fornecer orientações, diretrizes e normas capazes de nortear o trabalho científico. Os problemas deixam de ser resolvidos conforme as regras vigentes — para cada problema solucionado vão surgindo outros de maior complexidade. A certa altura, o efeito cumulativo deste processo entra num período de crise: não tendo mais condições de fornecer soluções, os paradigmas vigentes começam a revelar-se como fonte última dos problemas e das incongruências, e o universo científico que lhes corresponde gradativamente converte-se num amplo sistema de erros, onde nada pode ser pensado corretamente. A partir daí, outros paradigmas emergem no horizonte científico — e o processo em que eles aparecem e se consolidam constitui o que Kuhn chama de revolução científica. O Direito em sua matriz *juspositivista* kelseniana vem sendo discutido não é de agora, e trabalhos das mais diversas áreas das ciências humanas apontam para as condições de mudança e complexidade na realidade social.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Cf. FREITAS FILHO. *Crise do direito e juspositivismo*: a exaustão de um paradigma.

<sup>3</sup> De modo breve, pode-se pensá-lo como sendo a abordagem científica ao direito (i) comprometida com a construção e utilização de um método específico capaz de fornecer descrições neutras sobre o fenômeno jurídico e (ii) que concebe o direito como um sistema de normas produzidas pelos órgãos oficiais do Estado. Cf. GUIMARÃES. *Avvocatura dello Stato, amministrazione pubblica e democrazia: il ruolo della consulenza legale nella formulazione ed esecuzione delle politiche pubbliche. Rassegna Avvocatura dello Stato*, p. 283-311.

<sup>4</sup> FARIA. A noção de paradigma na ciência do direito: notas para uma crítica ao idealismo jurídico. In: FARIA (Org.). *A crise do direito numa sociedade em mudança*, p. 22.

<sup>5</sup> As noções de paradigma empregadas pelo autor e que utilizamos neste ensaio são aquelas delineadas em KUHN. *A estrutura das revoluções científicas*.

<sup>6</sup> FREITAS FILHO. *Crise do direito e juspositivismo*: a exaustão de um paradigma, p. 37-38.

Também de se registrar que essa crise do direito, como bem destaca o primeiro capítulo da dissertação de mestrado que ensejou a obra de Freitas Filho, se dá em três diferentes níveis: o normativo, o institucional e o jurídico cultural. Especialmente interessante para nós que as instituições jurídicas brasileiras revelam-se, diante de casos complexos, notadamente aqueles que envolvem multi-interesses e cujo problema esteja judicializado, não dispor de instrumentos ou mecanismos de que possam lançar mão para enfrentar com eficiência essas questões multilaterais, que demandam cada vez mais comumente respostas concretas e céleres por parte do *Welfare State*.

Nesse passo, quando os interesses são complexos e multifacetados (todos moral e legalmente sustentáveis) a conformação do interesse público (tão caro ao direito administrativo) acaba representando não uma definição jurídica precisa do instituto que corresponderia a uma realidade direta e univocamente definível, mas um jogo de forças dentro do tabuleiro sociopolítico<sup>7</sup> cujo resultado é não outro que a instabilidade do discurso e, com o tempo, a própria descrença nas instituições.

Por falarmos em interesse público, é preciso registrar que no contexto dos dois últimos séculos,<sup>8</sup> realiza-se, na administração pública ocidental, uma espécie de homogeneização dos interesses, o que pressupõe a concepção de sociedades homogêneas, tendendo-se para

<sup>7</sup> Essa pluralidade de discursos, todos consagrados no campo político jurídico, sejam conflitantes ou aparentemente conflitantes, é identificada em Rawls por Luiz Eduardo de Lacerda Abreu: "Rawls introduz a distinção entre concepção política e doutrinas abrangentes (*comprehensive doctrines*) que vai basear tanto a formulação do problema quanto a sua solução. Por 'concepção' ele entende uma 'concepção política e suas partes, como o conceito de pessoa como cidadão'; por 'doutrina', as 'perspectivas abrangentes de todos os tipos' (RAWLS, 2005, p. XXXV, 441), isto é, doutrinas que incluíssem não apenas a dimensão político-constitucional, mas também idéias que perpassassem outras esferas da vida social, tais como concepções religiosas, filosóficas, morais, científicas etc. Assim, 'uma vez que a questão é colocada [a distinção entre concepção política e doutrina abrangente], fica claro — acredito — que o texto [de *Uma teoria*] percebe a justiça como equidade e o utilitarismo como doutrinas abrangentes ou parcialmente abrangentes' (RAWLS, 2005, p. XVI). Daí, a solução de Rawls é a transformação daquilo que, em *Uma teoria da justiça*, é uma doutrina abrangente, numa concepção puramente política e, portanto, independente (*freestanding*); em outras palavras, uma concepção que não está fixa a nenhuma doutrina abrangente e pode ser subscrita por uma pluralidade de doutrinas razoáveis — fato que ele chama de 'consenso sobreposto' (*overlapping consensus*). A partir daí, a justiça como equidade poderia ser considerada como uma concepção puramente política e, portanto, limitada à formulação da estrutura básica da sociedade, aos valores propriamente políticos" (Qual o sentido de Rawls para nós?. *Revista de Informação Legislativa*, p. 157).

<sup>8</sup> Odete Medauar parte para uma definição valorativa: "a palavra público significa que o valor ético no padrão do interesse público se aplica a todo membro da comunidade política: é um valor que se deve distinguir de algo que é vantajoso para uma pessoa e desvantajoso para outra. A palavra interesse indica o sentido estimativo do padrão; refere-se a algo em que deveríamos estar 'interessados', muito embora possamos não estar. Por isso, dizer que uma ação é do interesse público significa julgá-la de acordo com uma situação política que é benéfica para todo mundo" (*O direito administrativo em evolução*, p. 37).

a redução dos interesses das pessoas — ainda que profundamente complexos, diversos e difusos entre si — em um denominador comum. O mesmo raciocínio vale para as comunidades. Giannini, citado por Odete Medauar, denominou de “publicização potencial de todo interesse tendo alguma relevância social”.<sup>9</sup> Assim qualquer assunto, desde que assumido pelo poder público, passa a se qualificar como questão de interesse público.

Na atuação do Estado, o quadro acima se reflete na burocracia da administração pública: o emaranhado de normas jurídicas (leis, portarias, regulamentos), a diluição de competências no exercício das funções públicas entre diversos órgãos, as práticas isoladas de cada órgão público, entre outros fatores, leva a uma atuação desconexa por parte do poder público, que, no fundo, apenas catalisa e reproduz essa multilateralidade de interesses da comunidade nos diversos campos de atuação do Estado.

Essa desconexão é mais ainda sentida quando se voltam os olhos para a atuação prática de instituições públicas que se envolvem numa dada demanda socialmente complexa. Não raro essas questões são levadas ao Judiciário ou aos órgãos de controle — e as decisões do Estado refletem exatamente o tal jogo de forças e interesses, desprovido de mecanismos eficientes para apresentar soluções. Assim, em casos como o do Jardim Botânico do Rio de Janeiro qualquer intervenção estatal pode ter consequências dramáticas a partir do aniquilamento de alguns dos interesses envolvidos e da prevalência de outros, sem que haja uma apreciação profunda dos complexos fatores que permeiam o caso.

Por oportuno, devemos esclarecer que nosso objeto reside na análise de um processo de natureza administrativa, em que se pode dessumir a multiplicidade dos interesses políticos envolvidos e dos discursos jurídicos desenvolvidos em torno da questão relativa às ocupações consolidadas nos arredores do Jardim, processo este impulsionado dentro da estrutura organizacional da União e que contém elementos importantíssimos para a nossa pesquisa empírica. Carlos Ari Sundfeld, proeminente professor brasileiro de Direito Administrativo faz a seguinte reflexão: “os males do excesso (a principiologia frouxa desamarrando as normas, embaralhando tudo) e do superficial (o princípio lugar-comum, pura forma sem substância); nisso vivemos”. E mais:

<sup>9</sup> MEDAUAR. *O direito administrativo em evolução*, p. 48.

Não é questão de conhecer a substância, o núcleo duro, expresso em institutos ou princípios (ou outras variáveis com essa função). O modelo é outro. Mentalizo o direito administrativo como um oceano: grandes águas, vagas, marés; eterno balanço e rodopio. Conhecê-lo é entender as constantes de seu movimento, dos fluxos e refluxos, enfim, dos contrários batendo-se e convivendo. *Teoria dos antagonismos* é o nome dessa matriz de análise, que foca no *jogo de oposições* a circundar as leis, as regras, as práticas, os casos, as decisões, os princípios, os institutos. A teoria dos antagonismos não crê na solução dos casos pela incidência direta de elementos fixos; ela não renega os institutos nem os princípios. A lei constrói figuras, a doutrina as tenta classificar e definir, o operador as testa ao decidir; eis os institutos, um modo inevitável do direito como norma, teoria e prática. Mas há de vê-los como institutos flexíveis, compatíveis com o inclassificável, o experimentalismo responsável, a acomodação dos contrários.<sup>10</sup>

Nessa linha, o Processo nº 00405.008207/2010-50, que tramita na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal (CCAF),<sup>11</sup> reúne documentos, dados, estatísticas, relatórios, memorandos, ofícios e outros expedientes técnicos gestados no poder executivo, assim como petições de moradores, do Ministério Público, além de decisões judiciais de diversas instâncias e do Tribunal de Contas da União que abordaram a questão ao longo do tempo. Enfim, trata-se de um vasto material bruto que nos permite extrair do caso concreto os aspectos generalizáveis das argumentações delineadas pelos mais diversos atores em torno dos interesses que permeiam a questão. Nossa metodologia requer, para perseguir de modo frutífero os objetivos propostos, até porque a pretensão de aproximação do real configura-se desafio por demais complexo, a utilização dos métodos histórico-comparativo, conceitual-dedutivo e empírico-indutivo.

Este ensaio, dadas as limitações naturais de espaço, encontra-se seccionado em três partes, além desta introdução. Inicialmente, (i) com o objetivo de demonstrar as profundas transformações de visão e a exaustão de um paradigma relativo à gestão de imóveis da União que

<sup>10</sup> SUNDFELD. O direito administrativo entre os clips e os negócios. In: ARAGÃO; MARQUES NETO (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*, p. 88.

<sup>11</sup> A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), órgão da Consultoria-Geral da União, foi criada pelo Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007, e tem sua forma de atuação regulamentada pela Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, cujo objetivo principal é evitar litígios entre órgãos e entidades da Administração Federal. Com a edição da Portaria AGU nº 1.099, de 28 de julho de 2008, as controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal também são matérias de competência da CCAF. Cf. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal* – CCAF: cartilha.

vigorava no século XX, a análise das políticas públicas se dará a partir de uma abordagem das práticas desenvolvidas, no Brasil, pela Secretaria do Patrimônio da União, órgão federal legalmente incumbido de realizar essa gestão,<sup>12</sup> destacando, especialmente, que as diretrizes de atuação desse órgão, apoiadas em recentes e profundas transformações na legislação, têm passado por um processo político contínuo e gradativo de mudança na visão, nas últimas duas décadas, com particular referência às áreas que possuem ocupações consolidadas com moradias instaladas. Em seguida,<sup>13</sup> (ii) esboçaremos o perfil da comunidade do Horto, a partir da exposição de dados sócio-econômicos das pessoas que habitam o local, obtidos por meio de estudo desenvolvido pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Por derradeiro, (iii) analisaremos a interação entre os atores sociais e institucionais envolvidos a partir de três processos judiciais que tratam do problema, apontando os principais argumentos levados a cabo por representantes da União, do Ministério Público Federal, do Estado-Juiz e das partes rés, sempre tendo como norte a manutenção ou não das ocupações no local.

## 1 As políticas de gestão dos imóveis da União – A Secretaria do Patrimônio da União (SPU)

De forma geral, a administração e a gestão do patrimônio imobiliário da União é competência atribuída por lei à Secretaria de Patrimônio

<sup>12</sup> Como pressuposto, enxergamos a política pública como um norte dinâmico, que deve estar apto a resolver os problemas e conflitos a que se propõe enfrentar, considerando, inclusive, as variáveis imanentes ao sistema social. A análise ora proposta pressupõe, portanto, uma visão organizacional da atividade estatal, porque ela privilegia as realidades vitais e a dinâmica que permeiam as estruturas e atividades públicas, considerando variáveis e alterações de cenários que o enfoque meramente jurídico não seria capaz de fornecer. Embora a perspectiva jurídica seja de suma importância para subsidiar os quadros referenciais das políticas aqui analisadas, a construção de um estudo fundado somente em tal perspectiva levaria a uma consideração um tanto quanto estática da visão de Estado e da administração pública, o que aqui não se deseja. Enrique Saravia explica que, aos poucos, as circunstâncias foram mostrando a conveniência de analisar o funcionamento do Estado por meio de seus fluxos, da sua dinâmica, e modificar, assim, a perspectiva — até então privilegiada ou única — de exame de normas e estruturas [Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA; FERRAREZI (Org.). *Políticas públicas*: coletânea, v. 1]. Ana Luiza Viana afirma que a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas ‘fazedoras’ de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas, das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo (Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, p. 5-43).

<sup>13</sup> Em nosso projeto de dissertação de Mestrado que desenvolvemos no Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), abordamos em detalhes o problema da ocupação de área da União destinada ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro, focando as origens das ocupações e a história da formação da comunidade instalada no local. Para este artigo, contudo, dispensaremos essa abordagem, tendo em vista as limitações naturais de espaço.



da União (Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Como dito, as diretrizes dessa gestão têm passado por um processo político contínuo e gradativo de mudança na visão, especialmente nas últimas duas décadas. Contribui e influi substancialmente no desenrolar deste processo a previsão, na Constituição Federal de 1988, de dispositivo inserto no título dos direitos e garantias fundamentais com o comando “a propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXIII, CF), que repercutiu na formulação de políticas voltadas para o atendimento dessa regra nos últimos anos.

Especificamente com relação à gestão do patrimônio imobiliário da União, a partir da elaboração da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) no ano de 2003, a busca pela *função social* dos bens imóveis da União refletiu a missão institucional definida em planejamento estratégico da própria SPU, qual seja: “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”.

Deve-se frisar que até o fim do século XX a principal característica da gestão era privilegiar o uso dos bens com vistas a gerar receitas e reduzir custos operacionais para o governo federal. Isso porque, de modo geral, a terra e o direito à propriedade eram tratados sob a ótica da acumulação de riquezas, tendo como consequência a exploração da propriedade em benefício — especialmente econômico — de seu proprietário. Tal lógica estendia-se também à propriedade imobiliária da União, pelo menos até o início deste século, quando ela passou a ser explicitamente revista.<sup>14</sup> A inclusão do atendimento da *função social* como orientação da utilização e destinação dos imóveis públicos federais rompeu com o paradigma até então conferido à função de arrecadação e, ao mesmo tempo, com a lógica de alienação de imóveis não utilizados no serviço público como forma de redução de custos operacionais e ampliação de receitas. Evidentemente que a expressão “função socioambiental” talhada na missão institucional do órgão traz um amplo leque possível de significados, de modo que a política adotada para a resolução de conflitos

<sup>14</sup> Cf. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. Secretaria do Patrimônio da União – SPU. *Balanco de gestão: 2003-2010*.

fundiários pode ser amoldada de acordo com as realidades encontradas em cada caso particular. Sendo assim, o patrimônio imobiliário passou a ser visto como recurso estratégico a ser aplicado no apoio às políticas públicas voltadas para a inclusão social. Essencialmente, portanto, essa nova visão de gestão reflete um certo compasso para com os ideais orientadores dos macro-programas de governo que visam à promoção do desenvolvimento sustentável e crescimento econômico, com redução de desigualdades por meio da inclusão social.

Desse modo, a SPU tem entendido que o alinhamento de suas ações para fins de materialização dessa *função social* insculpida em sua missão institucional passa pela primazia da *regularização fundiária* de interesse social de imóveis já ocupados por famílias de baixa renda, bem como apoio a programas de *provisão habitacional* aos imóveis que se encontrem vazios ou subutilizados.<sup>15</sup> Para tanto, o órgão gestor do patrimônio imobiliário da União tem se valido de parcerias com outros entes da federação, especialmente municípios. Nota-se, nesse sentido, que o orçamento da SPU experimentou substancial aumento desde 2003, passando de R\$18,26 milhões previstos na lei orçamentária daquele ano para R\$56,00 milhões constantes da lei de 2010. A arrecadação no período também subiu exponencialmente, de R\$195,7 milhões em 2003 para R\$626,5 milhões em 2010,<sup>16</sup> resultado do aparelhamento do órgão e do aumento do número de imóveis identificados e cadastrados. Nesse novo modelo de gestão, entre 2003 e 2010,<sup>17</sup> 157.754 famílias foram beneficiadas em todo o país por atos administrativos de *regularização fundiária* efetivados pela SPU, totalizando área de 101.531.008,41m<sup>2</sup>, e

<sup>15</sup> “Destaca-se, assim, na gestão do Patrimônio Imobiliário da União, a efetivação de algumas ações estruturantes, como o apoio à reforma agrária, o reconhecimento de comunidades remanescentes de quilombos e sua fixação nas terras de seus antepassados, a demarcação das terras indígenas, o reconhecimento de direitos das comunidades tradicionais e extrativistas, a destinação de imóveis da União para o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, para o Programa Minha Casa Minha Vida e para demais programas de urbanização de assentamentos precários e de provisão habitacional do Ministério das Cidades e, ainda, a regularização fundiária em terras da União na Amazônia. Todas elas, independentemente do modelo estrutural em que são alocadas dentro da forma de condução da PNGPU, refletem necessariamente os mesmos princípios ideológicos que constituem a base de sustentação da política de gestão pública que orientou a formulação dos programas de governo: o Patrimônio da União a serviço do Brasil, a serviço de todos os brasileiros, na construção de um país de todos” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. Secretaria do Patrimônio da União – SPU. *Balanco de gestão: 2003-2010*, p. 10).

<sup>16</sup> Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. Secretaria do Patrimônio da União – SPU. *Balanco de gestão: 2003-2010*, p. 75.

<sup>17</sup> Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. Secretaria do Patrimônio da União – SPU. *Balanco de gestão: 2003-2010*, p. 68-72.

14.154 famílias foram contempladas com áreas da União destinadas a programas de *provisão habitacional*, totalizando 3.034.468,46m<sup>2</sup>.

Contribui sobremaneira para esse viés de atuação da SPU o respaldo jurídico normativo conferido por leis aprovadas desde a edição da Constituição, que se voltaram para o reconhecimento formal de ocupações de baixa renda, especialmente nos espaços urbanos, acreditando-se que a regularização jurídica dessas posses em áreas públicas significa promoção de inclusão social e cidadania. No arcabouço normativo que rege a matéria, destaca-se inicialmente a Lei nº 9.636, editada em maio de 1998, que, em sua redação original, já autorizava logo no art. 1º o Poder Executivo, por intermédio da SPU, a “regularizar as ocupações e promover a utilização ordenada dos bens imóveis de domínio da União”. A edição da referida lei representa a superação jurídico formal do paradigma da gestão patrimonialista dos imóveis da União, que era regulado basicamente pelo Decreto-Lei nº 9.760, de 1946 (que ainda mantém alguns dispositivos em vigor, por não haver incompatibilidade material para com as regras atuais).

A Lei nº 9.636/98, posteriormente, sofreu importante reforma proveniente da Medida Provisória nº 335, de 23 de dezembro de 2006, cuja vigência foi prorrogada pela Presidência da República até a sua aprovação pelo Congresso Nacional, o que resultou na edição da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. O mencionado art. 1º teve a sua redação alterada para deixar claro que a forma de gestão dos imóveis da União deve privilegiar o *reconhecimento jurídico* das ocupações até então consideradas informais pelo ordenamento, de modo que o Poder Executivo, por intermédio da SPU, está, a partir de então, legalmente autorizado a promover a “regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda”.

Por outro lado e no mesmo sentido, tem-se a Medida Provisória nº 2.220, editada em 4 de setembro de 2001, que se propôs a regulamentar o art. 183 da Constituição Federal,<sup>18</sup> tendo pioneiramente introduzido no

<sup>18</sup> Referido dispositivo está inserido no Capítulo II, Título VII, referente à Política Urbana nacional. À sua redação: “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. §1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. §2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. §3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”.

ordenamento o instituto da *Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia* (CUEM), com vistas a regularizar ocupações de áreas públicas urbanas para promover a moradia dos ocupantes, a partir do reconhecimento dos seus ditos *direitos subjetivos*, uma vez que sua outorga é deferida àqueles que atendem aos requisitos objetivos nela delineados,<sup>19</sup> independentemente da discricionariedade da Administração.<sup>20</sup> Não bastasse, importante fator no plano operacional das políticas de gestão de áreas públicas voltadas para o reconhecimento formal de assentamentos nela situados foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Programas Urbanos.<sup>21</sup> A partir de ações concatenadas desses órgãos públicos, pela primeira vez foi entabulada uma política nacional para a *regularização fundiária sustentável* de áreas urbanas, que se concretizou no “Programa Papel Passado”. O objetivo fundamental da política é o estímulo aos processos de *regularização fundiária* em áreas urbanas, especialmente quando pertencentes à União, Distrito Federal, Estados e Municípios, por meio de descentralização da execução, fomento ao acesso a recursos e desburocratização de procedimentos. Nesse prisma, foram editadas as leis nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que inovou trazendo a possibilidade de *Concessão de Direito Real de Uso* para ocupantes de baixa renda, e nº 11.977, de 7 de julho de 2009, importante marco legal que, além de superar entraves constantes de legislações anteriores, trouxe o regramento formal para a operacionalização da política de *regularização*

<sup>19</sup> Veja-se da redação do art. 1º, MP 2.220/2001, que expõe as condições para a obtenção da CUEM: “Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural”.

<sup>20</sup> A CUEM já havia constado do projeto de lei que culminou na edição da Lei nº 10.257, de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Na oportunidade, toda a Seção VI (artigos 15 a 20) foi vetada pelo Presidente da República que, em sua mensagem de veto, apressar de ter reconhecido que “o instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas é um importante instrumento para propiciar segurança da posse — fundamento do direito à moradia — a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares”, assinalou que “algumas imprecisões do projeto de lei trazem, no entanto, riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público”. Ao final, a mensagem assevera que “em reconhecimento à importância e validade do instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, o Poder Executivo submeterá sem demora ao Congresso Nacional um texto normativo que preencha essa lacuna, buscando sanar as imprecisões apontadas”, o que resultou na publicação da Medida Provisória nº 2.220, em setembro de 2001.

<sup>21</sup> O Ministério das Cidades foi instituído em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. O Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, aprova a Estrutura Regimental do Ministério, incluindo a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que, com a edição do Decreto nº 7.618, de 2011, passou a se chamar Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos.

*fundiária* pensada pelo governo federal, tendo estatuído os seus *princípios fundamentais*. Curioso é que a própria lei, num esforço retórico, conceitua, em seu art. 46, a regularização fundiária como o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Importa ressaltar, por oportuno, que foram promovidas algumas transformações na redação original da Lei nº 11.977, por meio da edição da Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011, visando adequar os ditames da legislação às demandas encontradas durante a implementação e execução do programa *Minha Casa Minha Vida*.

Tem-se, pois, no início do século XXI, em consonância com o novo paradigma apresentado quanto à gestão dos imóveis da União norteadas pela *função social* da propriedade pública, o reconhecimento da legislação quanto às facetas inerentes às possibilidades postas à disposição de gestores de políticas públicas habitacionais para a concretização do direito de moradia de famílias de baixa renda, por intermédio da *regularização* de suas posses e ocupações, dentro de determinados critérios. Evidentemente que os critérios e limites trazidos pela legislação permitem a diminuição de um enorme passivo de áreas já consolidadas, especialmente nos aglomerados urbanos das grandes cidades, mas não se prestam a resolver os problemas referentes ao crescente número de famílias que enfrentarão, no futuro, o déficit habitacional que só faz aumentar, em escala global. Também é de se observar que a preocupação com a questão ambiental está presente no desenho das políticas públicas de gestão de imóveis da União e de regularização fundiária, o que se reproduz em todas as normas jurídicas apontadas, refletindo a noção relativa à necessidade do uso sustentável dos solos urbanos, em harmonia e integração com a natureza. Por sinal, essa harmonização entre desenvolvimento e meio ambiente saudável é objeto de recente preocupação das Nações Unidas quanto ao futuro da humanidade, especialmente a partir das mudanças climáticas constatadas mundialmente nos últimos anos, em decorrência da forte urbanização e concentração das populações nas cidades.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME – UN-HABITAT. *Cities and Climate Change: Policy Directions: Global Report on Human Settlements 2011*.

## 2 Contextualizando os fatos – O complexo caso do Jardim Botânico do Rio de Janeiro

No Brasil, na segunda metade dos anos 1980, mais de duas centenas de ações judiciais de reintegração de posse<sup>23</sup> — que até hoje desafiam o Judiciário — foram propostas pelo poder público brasileiro, então representado pelo já extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).<sup>24</sup> Essas ações objetivaram a retomada de áreas onde se situam atualmente 621 habitações — a Comunidade do Horto, que se localiza dentro dos limites de propriedade da União Federal onde também fica o Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Deve-se contextualizar que, no mesmo ambiente, localiza-se ainda uma das sedes do SEPRO, que conta com aproximadamente dois mil funcionários trabalhando no local.

O polo ativo dessas ações judiciais, tendo em vista as profundas alterações orgânicas por que passou a Administração Pública no período — com a promulgação da Constituição da República e a introdução de diversas novas leis estruturantes — foi sucedido pelo IBAMA, depois Ministério Público Federal<sup>25</sup> e, finalmente, pela Advocacia-Geral da União.

Em regra os espaços territoriais utilizados não se confundem, não se descartando, contudo, esse tipo de ocorrência. Certo é que a proximidade e os tênues limites sempre permitiram uma comunicação e uma interação contínua entre os múltiplos interesses latentes sobre a questão.

Deve-se repisar que toda a área (parque e comunidade) pertence à União e é, em tese, gerida pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJBRJ), autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Assim, todas as implicações resultantes deste regime, especialmente relativos à personalidade jurídica própria (com natureza de direito público), autonomia administrativa, financeira e para ajuizar ações são inerentes à instituição.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Os números acerca da quantidade de ações possessórias propostas são imprecisos. Segundo dados do Processo Administrativo nº 00405.008207/2010-50, existem 268 ações identificadas, em fases processuais distintas e heterogêneas.

<sup>24</sup> O IBDF foi criado pelo Decreto-Lei nº 289/1967. Tratava-se de autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura, encarregada de temas afetos às florestas brasileiras. Foi extinto pela Lei nº 7.732/89, e sucedido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (Lei nº 7.735/89).

<sup>25</sup> Deve-se frisar que o MPF, nos últimos 20 anos, também propôs ações autônomas, inclusive de natureza *coletiva*, conforme adiante será comentado.

<sup>26</sup> Criada pela Lei nº 10.316, de 6 de dezembro de 2001, cabe à autarquia, fundamentalmente, “promover, realizar e divulgar o ensino e as pesquisas técnico-científicas sobre os recursos florísticos do Brasil, visando o conhecimento e a conservação da biodiversidade, bem como manter as coleções científicas sob sua responsabilidade”.

A origem do problema é antiga e retroage especialmente ao início do século XIX, a partir da desapropriação da fazenda de engenho anteriormente pertencente a Rodrigo de Freitas Mello e Castro (que dá nome à famosa lagoa situada na zona sul da cidade do Rio de Janeiro),<sup>27</sup> promovida à época por D. João VI que, com a vinda da família real para o Brasil em 1808, desejava implementar no local — como de fato o fez — uma fábrica de pólvora e uma *fundição de artilharia* visando à proteção da Corte Portuguesa (havia temores inerentes às invasões napoleônicas na Europa). Tais instalações bélicas ali permaneceram até o ano de 1826.<sup>28</sup> Também visava o governante à preservação e expansão da botânica, com o resguardo das espécies nativas europeias e sua adaptação no Brasil, além do fomento ao cultivo de especiarias na Colônia,<sup>29</sup> o que ensejou a instalação de um jardim de aclimação, logo depois denominado “Real Horto”, ainda no ano de 1808.

Levando-se em consideração que se tratava de local ermo, situado na zona rural distante do centro urbano onde se concentrava boa parte da população carioca, permitiu-se, nos anos seguintes, a progressiva instalação de residências para moradia dos trabalhadores da fábrica de pólvora, mas não só: nas décadas seguintes também foram ali se instalando, sem oposição por parte do poder público — gestor do espaço — funcionários, colaboradores, pesquisadores, enfim, estruturas e prestadores de serviços necessários ao bom funcionamento do próprio Jardim Botânico, além de ocupações de naturezas diversas que acabaram se desenvolvendo tolerada e naturalmente.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> “A história da região, assim como de toda a zona sul da cidade do Rio de Janeiro, está associada a do Engenho de Nossa Senhora da Conceição da Lagoa, um dos mais antigos engenhos de açúcar da cidade, fundado por Diogo de Amorim Soares, em 1596. Em 1660, a propriedade foi adquirida por Rodrigo de Freitas Mello e Castro, que mais tarde passou para seus filhos e posteriormente para seus netos. No final do século XVIII, as terras do engenho compreendiam todas a área atualmente ocupada pelos bairros do Jardim Botânico, Gávea Leblon, Ipanema, Arpoador, Lagoa, parte do Humaitá e grande parte do Parque Nacional da Tijuca. Além do engenho de açúcar, localizado na área onde atualmente se situa o Jardim Botânico, existiam ainda dentro desta grande propriedade 59 chácaras arrendadas a terceiros” (Serviço Público Federal, Ministério da Cultura, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. *Laudo de vistoria – bens imóveis tombados*, Brasil). Fonte: Processo nº 90.0049294-7, em trâmite na 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro, fls. 293, 318.

<sup>28</sup> JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO: 1808-2008, p. 27. Frise-se que a Fábrica de Pólvora e a Fundição de Artilharia tiveram suas sedes transferidas para Petrópolis em 1826, região serrana do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>29</sup> “[...] a exemplo de outros jardins botânicos estabelecidos nos trópicos, sua criação teve por objetivo aclimatar especiarias e introduzir novas plantas na colônia” (JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO: 1808-2008, p. 26).

<sup>30</sup> Cf. BELLO, Enzo. Conflitos sócio-ambientais na sociedade do risco: um estudo de caso sobre os litígios fundiários no Jardim Botânico. CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO– CONPEDI, 17.

A instalação de moradias no local, portanto, refletia mera conveniência à proximidade da força de trabalho então demandada na região. Foram, assim, ao longo da história, permitidas e, em dados momentos, até mesmo incentivadas pelo poder público. Havia total interação das pessoas com o meio ambiente, restando ausente qualquer preocupação para com questões relativas à eventual degradação ambiental.

Em 1819, os portões do jardim foram abertos à visitação restrita<sup>31</sup> e, já em 1822, houve a abertura para o público geral com visitas monitoradas, o que contribuiu para que o parque, na década de 1870, se consolidasse como importante referência de convivência e turismo da cidade do Rio de Janeiro — faceta que permanece até os dias atuais — propiciando que o espaço adquirisse suma e incontestável importância na formação das características socioculturais da cidade. Em 1890, a visitação ao Jardim foi franqueada ao público geral, diariamente, e sem a necessidade de acompanhamento, medida que proporcionou a visita de cerca de 180 mil pessoas entre abril de 1890 e julho de 1894.<sup>32</sup>

*Pari passu*, no final do século XIX, o parque começou a deixar para trás seu caráter eminentemente agrônômico e foi ganhando uma dimensão mais acadêmico científica, voltada às pesquisas botânicas, ensino e conservação da flora. Assim, a partir de 1890 foram criados o Herbário, o Museu e Biblioteca, tendo sido a coleção ampliada para incluir como objeto as espécies nativas brasileiras. No ano de 1910, a estrutura administrativa do Jardim Botânico do Rio de Janeiro era então responsável pelas pesquisas botânicas, culturas de plantas úteis, bem como pelo arboreto, o que já contemplava a moldura das atividades e objetivos do parque para o século XX.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> “D. João, em 1819, anexou o horto ao Museu Real e o tornou público, sob a denominação de Real Jardim Botânico. A ele só tinham acesso notáveis visitantes, naturalistas e viajantes como o alemão Carl Seidler, Charles de Ribeyrolles, Hermann e Burmeister que em suas passagens pelo Brasil na primeira metade do século XIX reconheciam sua riqueza paisagística. A britânica Maria Graham narra em seu diário as tardes de passeio pelo horto e ressalta a ‘maior liberdade com estrangeiros’ nos estabelecimentos brasileiros” (JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO: 1808-2008, p. 156).

<sup>32</sup> JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO: 1808-2008, p. 173-174.

<sup>33</sup> No final do século XIX, “as realizações mais marcantes, de impacto direto no uso público do Jardim, foram: as alterações no regulamento Policial; a publicação do Primeiro Guia para o visitante, com histórico, regulamento policial e relação de todas as plantas com sua localização no Jardim; a organização paisagística, que criou canteiros, aléias, sinalização para orientar o público e identificação das espécies botânicas; criação do Museu Kuhlmann; a criação da Biblioteca Barbosa Rodrigues, do Herbário e de Laboratórios; a instalação de setores destinados a estudos botânicos para possibilitar o atendimento às comunidades científicas; realização de Exposições Botânicas e Históricas; a instalação do Parque Infantil; a realização de cursos; criação de setores destinados à Educação para o Meio Ambiente e a Responsabilidade Social, além



Em 1916, por meio da publicação do Decreto nº 11.904, de 19 de janeiro, o então Presidente da República Wenceslau Braz promoveu a anexação jurídico-formal do Horto Florestal ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro, de modo que aquele se tornou uma seção deste. Até meados do século XX, o funcionamento e os objetivos do parque conviveram harmonicamente com as moradias que foram se instalando nos arredores da área de visitação. Importa salientar que, a partir de 1942, o Jardim Botânico teve sua administração vinculada ao Serviço Florestal, integrante da estrutura do Ministério da Agricultura, por meio da edição do Decreto presidencial nº 9.015, de 16 de março, o que não alterou o viés básico de suas atividades.

Na década de 1960, houve certa pressão de mercado para que grande parte da área do Horto Florestal fosse destinada a empreendimento imobiliário ligado ao BNH (Banco Nacional de Habitação), em consonância com a política habitacional nacional desenvolvida pelo regime militar.<sup>34</sup> Essa pressão foi veementemente rechaçada por importantes expoentes da sociedade e cultura carioca e brasileira, como Pedro Calmon, Carlos Drummond de Andrade e Roberto Burle-Marx, que era, à época, conselheiro do IPHAN.<sup>35</sup>

Desse modo, em virtude das atividades desenvolvidas em seu território relativas à preservação ambiental, à pesquisa científica, aos equipamentos públicos de lazer e cultura, bem como em razão presença de

---

de ações e eventos que aproximaram a iniciativa privada da Instituição, em parcerias que possibilitam apoiar diversos de seus projetos e a manutenção de seu acervo físico" (JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO: 1808-2008, p. 174).

<sup>34</sup> A política habitacional era baseada na casa própria, fundada em política de financiamento levada a efeito pelo Banco Nacional de Habitação e apoiada por captação de recursos específicos e subsidiados pelo governo, inclusive FGTS, conforme se percebe das diretrizes constantes da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

<sup>35</sup> Roberto Burle Marx (São Paulo, 4 de agosto de 1909 – Rio de Janeiro, 4 de junho de 1994) foi artista plástico, renomado internacionalmente ao exercer a profissão de arquiteto-paisagista. Trabalhou como colaborador do IPHAN nas décadas de 1960 e 1970, tendo proferido os seguintes dizeres sobre a possibilidade, aventada no fim da década de 1960, de cessão de área do Horto Florestal para o Banco Nacional de Habitação desenvolver projeto imobiliário: "O Jardim Botânico tem sido retalhado e diminuído de sua área, através do constante uso de manobra sorrateira e hábil [...]. O Horto é uma gleba de 83 hectares, o prolongamento natural do Jardim Botânico [...]. Todas as atividades técnicas a que se propunha nunca foram interrompidas até a presente data (1969). Não é admissível que uma parte seja desmembrada e cedida ao Banco Nacional de Habitação, que apenas vê o problema habitacional e que nega completamente a validade cultural dessa instituição, onde um grande número de botânicos, de valor nacional e internacional, trabalhou e produziu para a ciência. Se consumir a cessão da área, veremos o Jardim Botânico transformado em quintal dessas habitações, como muito bem disse o eminente colega Pedro Calmon. Por estas circunstâncias, é que se contra-indica a construção de blocos residenciais, com finalidade imobiliária, nesta zona. [...] Em face do exposto, a oferta de qualquer área do Horto Florestal, em parcelas mínimas ou no todo (83 hectares), constitui uma violação das instituições culturais e da história, o mesmo se afirmando ao Jardim Botânico que, com o Horto, se constitui num todo indivisível, na totalidade da área de 1.370.000m<sup>2</sup>". Fonte: Processo Administrativo nº 00405.008207/2010-50, fl. 380.

edificações e monumentos de valor histórico, cultural, paisagístico, houve o *tombamento* de todo o conjunto paisagístico do Jardim Botânico e Horto Florestal, consubstanciado pela instrução de três atos administrativos, o primeiro já a partir do fim da década de 1930 e o último finalizado em 1973.<sup>36</sup> Até os dias atuais, no entanto, os órgãos públicos não possuem um consenso exato sobre o quê efetivamente foi objeto do tombamento.

Dentre os bens que compreendem parte relevante do patrimônio imaterial do Jardim Botânico, destacam-se o arboreto, onde são encontrados, além das coleções vivas, estufas francesas do final do século XIX e monumentos históricos, chafarizes e obras de arte de diversas origens e autores. Do patrimônio arquitetônico, não se pode deixar de mencionar a edificação que um dia foi a sede do Engenho Nossa Senhora da Conceição da Lagoa, a Casa dos Pilões, o Portão da Academia de Belas Artes e a Casa dos Cedros, todas datadas entre os séculos XVI e XIX.

Tem-se que, até então, naquele contexto, a existência de moradias e de outras estruturas edificadas, estranhas ao objeto do *Jardim*, pareciam não incomodar o poder público ou interferir no bom funcionamento dos espaços de pesquisa e visitação.

Esse comportamento perdurou até a década de 1980, quando a presença dos moradores e de suas habitações começou a sofrer fortes impugnações, especialmente na esfera judiciária. Percebeu-se, no mesmo período, um crescimento exponencial do número de habitações erguidas na área e constatou-se que boa parte dos moradores já não mais tinha quaisquer vínculos com a Administração Pública aptos a justificar a permanência no local. Desse modo, foram propostas as centenas de ações judiciais de reintegração de posse.

Muitas dessas ações judiciais começaram a apresentar resultados apenas no início do século XXI, tendo a Justiça Federal no Estado do Rio de Janeiro sentenciado a procedência dos pedidos e o direito de a

<sup>36</sup> Informações extraídas do Processo Administrativo nº 00405.008207/2010-50, fl. 379, *verbis*: “Processo de Tombamento nº 101-T-38 e 157-T. Jardim Botânico do Rio de Janeiro, inclusive o Pórtico da Academia de Belas Artes, Portão da Antiga Fábrica de Pólvora e o Antigo Aqueduto da Levada – Inscrição nº 02/fls. 02, datada de 30/05/38, no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Processo de Tombamento nº 762-T-65. Parque Nacional da Tijuca e Remanescentes Florestais da Mata Atlântica situados acima da cota de 100 metros do nível médio do mar dentro da área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, parte integrante do JBRJ – Inscrição nº 42/fls. 10, datada de 27/04/67, no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Processo de Tombamento nº 633-T-73. Conjunto Paisagístico do Antigo Horto Florestal – Inscrição datada de 17/12/73 no Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico”.

União ser reintegrada na posse dos imóveis localizados dentro da área do parque a ela pertencente.

O cumprimento e execução dessas determinações frequentemente encontram variáveis decorrentes da realidade social inerente à Comunidade do Horto, da compreensão acerca do novo paradigma conferido nos últimos anos à gestão do patrimônio da União à luz do direito à moradia, especialmente pelo *Poder Executivo* (autor dos pedidos de reintegração), e do regime jurídico especial de preservação e conservação a que está submetida a área do Jardim Botânico.

Deve-se salientar que a maior parte das ações judiciais encontra-se com seu curso suspenso desde 2010, quando a Advocacia-Geral da União formulou requerimentos nesse sentido, fundada na perspectiva de resolução administrativa interna do problema, mediante instauração de Câmara de Conciliação para tal fim. Nesse ponto, a maioria dos juízes mostrou-se sensível, confiando na capacidade de a Administração entabular política coordenada de gestão daquela área pública ocupada por *apenas* 621 moradias e outras edificações estranhas aos fins institucionais do *Jardim*.

Há de se ponderar, contudo, que a CCAF não constitui a primeira tentativa de resolução administrativa do caso. Os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Meio Ambiente, ainda no ano de 2004, através de portaria interministerial, constituíram comissão conjunta que tinha por finalidade promover estudos técnicos e propor soluções para o problema.<sup>37</sup>

Referida comissão, que contou com a participação de representantes da SPU e do IJBRJ, mesmo tendo apontado que a resolução do problema passa por uma ação de governo mais ampla que extrapolaria os limites do grupo, chegou a apresentar relatório no início de 2007, com diversas hipóteses para a resolução da questão, propondo medidas que iam desde a retirada integral das ocupações, com realocação dos moradores

<sup>37</sup> Portaria Interministerial nº 360-A, de 27 de dezembro de 2004: “Os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Meio Ambiente, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e no Acórdão no 1.028/2004 - TCU - Plenário, publicado no Diário Oficial da União de 5 de agosto de 2004, Seção 1, páginas 80 e 81, resolvem: Art. 1º Instituir Comissão Interministerial com a finalidade de promover estudos e propor soluções que possibilitem à Secretaria do Patrimônio da União – SPU a regularização da cessão do imóvel de domínio da União, constituído pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro, ao Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente”.

em outra área destinada pelo poder público, passando por soluções intermediárias, até a manutenção integral das famílias, com possíveis remanejamentos internos dentro da própria Comunidade do Horto, em virtude de moradias localizadas em áreas consideradas de risco.<sup>38</sup>

Pois bem. Cabe-nos a esta altura expormos os dados relativos à *Comunidade do Horto*.<sup>39</sup>

### 3 O retrato da Comunidade do Horto

Para melhor compreensão dos complexos fatores que influenciam na elaboração e execução de políticas que visam à resolução do problema fundiário existente no local, é preciso trazer à baila algumas informações que refletem o perfil da comunidade que ali se instalou ao longo do tempo.

Dados do registro cadastral do Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), colhidos a partir da década de 1970, indicam aumento sensível do número de habitações na localidade. Segundo levantamentos feitos pelo Instituto nos anos de 1975 e 1985, em dez anos, a quantidade de casas subiu de 377 para 408, o que representa um crescimento de 7,6%. Já em 2007, de acordo com números de relatório elaborado por Comissão Interministerial instituída para tal fim, a quantidade de casas constatadas era de 589, um crescimento aproximado de 44% em vinte e dois anos.<sup>40</sup>

No ano de 2010, com vistas a subsidiar a atuação do poder público, especialmente da Secretaria do Patrimônio da União, novo estudo foi elaborado pela UFRJ com vistas a fornecer dados sobre a extensão das áreas ocupadas, bem como quanto ao perfil socioeconômico da comunidade. Referido levantamento fornece e possibilita uma visão de conjunto quanto a aspectos particularmente relevantes do quadro sócio-territorial relativo ao *conflito fundiário* existente, constituindo o elemento mais sólido e confiável para que seja traçado o perfil da comunidade.

<sup>38</sup> Relatório da Comissão Interministerial, de 22 de fevereiro de 2007. Fonte: Processo nº 90.0049294-7, em trâmite na 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro, fls. 293, 318.

<sup>39</sup> Observe-se que, por conveniência da nomenclatura, temos neste ensaio denominado de Comunidade do Horto o conjunto de aglomerados residenciais compreendido pelas moradias instaladas dentro dos limites de terreno da União onde também funcionam áreas, edificações, e equipamentos afetos ou não ao Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

<sup>40</sup> Os dados absolutos indicados constam do Relatório de Comissão Interministerial, de fevereiro de 2007. Fonte: Processo nº 90.0049294-7, em trâmite na 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro, fls. 293, 318.

Os extratos do mencionado estudo, que foram publicados pelo jornal *O Globo* em sua edição de 14.10.2010, apontam a existência de 621 casas identificadas (o que representa um crescimento de 5,15% em relação aos dados de 2005), distribuídas em 11 setores que estão espalhados por toda a extensão da área pertencente à União desta forma: Dona Castorina (101 habitações), Pacheco Leão I (76 habitações), Solar da Imperatriz (62 habitações), Pacheco Leão II, III, IV (28 habitações), Pacheco Leão V (68 habitações), Grotão I (26 habitações), Morro das Margaridas (40 habitações), Caxinguelê (61 habitações), Grotão II (95 habitações), Vila na Major Rubens Vaz, nº 64 (40 habitações) e Vila na Major Rubens Vaz, nº 122 (24 habitações).

O relatório da UFRJ contabilizou 1.890 moradores em 573 residências.<sup>41</sup> Em relação à renda familiar declarada, 441 (71,7%) do total possuem renda de zero a cinco salários mínimos, sendo 277 com renda de até três e o restante (134) com renda superior a três e até cinco salários mínimos. Do universo cadastrado pela UFRJ, em 121 unidades habitacionais (21,1% do total), as famílias possuem renda de mais de cinco e até dez salários mínimos, sendo que 5,6% (32 famílias) possuem renda superior a dez salários mínimos. Apenas nove famílias (1,6% do total) não informaram a sua faixa de renda.

Outro indicador relevante diz respeito ao tempo de moradia das famílias entrevistadas e cadastradas pelo estudo da UFRJ. Dos dados apresentados, verifica-se que 316 famílias residem no local há mais de quarenta anos, o que corresponde a 55,2% do total, e que apenas 2,3%, ou seja, 13 famílias, habitam a localidade há menos de cinco anos. Segundo o jornal *O Globo*, o setor que teve maior expansão no número de casas cadastradas foi o da Estrada Dona Castorina, que saltou de 40 famílias em 2007 para 95 em 2010, aumento de 138% em três anos. Ainda de acordo com o periódico, entre os imóveis cadastrados, o estudo da UFRJ confirmou que treze casas foram negociadas (vendidas ou alugadas) nos cinco anos anteriores à publicação da matéria.

<sup>41</sup> Segundo matéria do jornal *O Globo*, 14 out. 2010, 43 casas não foram cadastradas por ausência de seus moradores. Outras 5 famílias não quiseram se cadastrar. O total de 48 casas não cadastradas representa 7,7% do montante total de 621 habitações identificadas.

#### 4 Processos judiciais – A interação entre os atores institucionais envolvidos

A compreensão do fenômeno social inerente à ocupação dessas áreas e das políticas públicas entabuladas para o local, especialmente voltadas às famílias de baixa renda, passa pela investigação acerca da participação de cada ator envolvido no problema, seus discursos e argumentos desenvolvidos para sustentar uma ou outra posição quanto à permanência ou não dos moradores na região. As ações de cada ator e a interação mútua de suas práticas constituem importantes variáveis para a avaliação das políticas formatadas para a comunidade local. Como dito alhures, a permanência das moradias na área em que se desenvolveu a comunidade do Horto começou a sofrer sensível resistência a partir da década de 1980, especialmente com a propositura de diversas ações judiciais que visavam à retirada dos ocupantes tidos como *invasores*. À luz do novo *paradigma* de gestão de imóveis pertencentes à União, nos últimos anos, diversamente, a SPU adotou postura administrativa tendente a promover o reconhecimento formal das ocupações existentes no local, propondo sistematicamente a *regularização fundiária* das moradias, posição que tem encontrado significativas resistências de diversos atores que integram esse complexo processo de relações socio-institucionais e influem diretamente nas diretrizes e implementação de políticas públicas pensadas para a região.

Deve-se destacar que, até setembro de 2012, nenhuma ordem judicial de reintegração de posse formalmente deferida pelo Judiciário chegou a ser efetivamente cumprida. A maioria dos processos judiciais encontra-se com a suspensão de seu curso deferida ou com o andamento sobrestado, em virtude de pedidos aviados pela Advocacia-Geral da União informando da instauração de Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) que visa a buscar solução para o problema internamente, priorizando o diálogo entre os órgãos públicos envolvidos.

Prudente mencionar que, no ano de 2005, tentou-se executar ordem judicial de reintegração de posse contra ocupação individual, o que ocasionou forte resistência coletiva dos moradores. Narra-se o acontecido a partir dos dizeres constantes de artigo do presidente do IJBRJ, Liszt Vieira, publicado na imprensa:

[...] na ocasião, os moradores resistiram à ordem judicial. A polícia, convocada pela Justiça para assegurar a reintegração de posse, recuou após

enfrentamento com os ocupantes [...]. O incidente, em 7 de junho passado, contou com a intervenção de profissionais ligados à defesa dos direitos humanos. Ao fim do dia, o juiz da 17ª Vara Federal revogou a ordem de reintegração, evitando um confronto de consequências imprevisíveis.<sup>42</sup>

Atualmente, em razão de inúmeros componentes da realidade, produzidos com a aglomeração de moradias na localidade, as habitações apresentam uma significativa diversidade de situações relacionadas às suas condições ambientais e urbanísticas que foram produzidas ao longo do tempo. Nesse passo, propomos verificação que busca especialmente dimensionar em que medida a judicialização do problema, ao longo dos anos, influenciou o comportamento da Administração na entabulação das políticas públicas adotadas para a região e seus reflexos e resultados para a comunidade, em cada dado momento histórico, ora norteadas pela visão liberal tradicional protetiva da propriedade, ora pelo *proteccionismo* conferido aos vulneráveis (em que se elegeu a *função social* da propriedade como prioridade política para a resolução de conflitos), tudo isso dentro do contexto de preservação do meio ambiente a que estão afetas as áreas em comento, bem como da mudança paradigmática relativa à gestão de imóveis da União.

Para tanto, lançamos mão de análise dos principais argumentos delineados em três processos judiciais<sup>43</sup> que tramitam na Justiça Federal do Rio de Janeiro, entabulados por representantes da União, do Ministério Público Federal, do Estado-Juiz e das partes rés, no tocante à manutenção ou não das ocupações de imóveis, todos situados dentro dos limites da propriedade da União, na Rua Pacheco Leão. O objetivo é traçar uma análise crítica acerca da argumentação e teses delineadas por cada sujeito do processo judicial. Ressalte-se que tal análise não tem qualquer preocupação com a apresentação ordenada de acordo com a forma processual utilizada para carrear as argumentações (petição inicial, contestação, pareceres, sentença, recursos, acórdãos), já que os fundamentos delineados praticamente se repetem nas sucessivas

<sup>42</sup> VIEIRA. Jardim Botânico: o interesse público. *O Globo*.

<sup>43</sup> A análise se deu a partir de peças processuais constantes de cada um dos autuados analisados. Os processos foram selecionados em razão de suas particularidades: uma ação possessória proposta pela União já na década de 2000; uma ação civil pública de natureza ambiental proposta pelo Ministério Público Federal também na década de 2000; uma ação possessória proposta pela União na década de 1980.

manifestações de cada ator envolvido e a sua ordenação não traria quaisquer contribuições significativas ao método ora proposto.

#### 4.1 Processo nº 2005.51.01.008835-7 – Ação de reintegração de posse tendo como autora a União

Em seus pedidos, a União sustentou, em síntese, (i) que a ré não é servidora pública e reside no local sem o consentimento da administração do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico; (ii) que o imóvel ocupado possui natureza de bem público federal de uso especial, e nele está instalado estabelecimento público destinado à pesquisa e à conservação da natureza; (iii) que a ocupação da área pela família da ré vem causando a destruição dos recursos naturais e o inadequado uso do solo, o que constituiria risco à integridade e à sobrevivência do “conjunto Jardim Botânico”.

Já as peças de resistência aviadas pela ré esclarecem que sua ocupação decorre da condição de viúva de ex-prestador de serviços ao Jardim Botânico a quem, em setembro de 1979, foi oferecido o imóvel para moradia e de sua família. Sustenta que reside no imóvel desde então, atualmente com seus sete filhos e dois netos menores de idade. Alegou a “supremacia do seu direito à moradia sobre o direito de propriedade da União”, invocando os novos mecanismos de destinação presentes na legislação para embasar a regularização de sua ocupação, mencionando expressamente a concessão de uso especial para fins de moradia. Informou que, naquele mesmo local, “moram mais de 150 famílias, sendo que a maioria (senão todas) de ex-funcionários ou familiares de ex-funcionários do Jardim Botânico”.

Formulou pedido eventual, em caso de procedência da ação, no sentido de que fosse mantida na posse do imóvel até que o poder público providencie novo local para estabelecimento da residência de sua família.

O Ministério Público Federal, atuando na condição de *custus legis*, emitiu opinativos pela procedência do pedido inicial, sustentando a ocorrência dos requisitos necessários para a reintegração de posse: o esbulho e a perda da posse pela União, alcunhada como incontroversa proprietária do bem. Sustentou que a “área em litígio localiza-se no Jardim Botânico do Rio de Janeiro, área de preservação ambiental de propriedade federal. Portanto, a ocupação da área pela ré é irregular.



Assim, não há que se falar em posse da ré, diante do princípio da indisponibilidade e da imprescritibilidade aquisitiva dos bens públicos, sendo certo que a ré exercia mera detenção do bem”. Apoiado em entendimentos tradicionalmente adotados pelo Judiciário<sup>44</sup> quanto à matéria, rechaçou os argumentos levados ao processo pela ré, afirmando, que seu falecido marido “ocupava o imóvel em razão dos serviços prestados ao Jardim Botânico, por permissão da União, proprietária do bem. Tal ocupação, porém decorria unicamente do trabalho prestado por ele, sendo de natureza precária e revogável a qualquer tempo pela Administração”, de modo que, com o seu falecimento, “cessaram as razões para a moradia no local, não havendo qualquer irregularidade na atuação da União ao requerer a desocupação do imóvel” de maneira que, ademais, restava ao particular a obrigação em restituir o bem.

De se destacar, por fim, o afastamento quanto ao reconhecimento do direito de moradia invocado pela ré: “em matéria envolvendo a realização de serviço público de tamanha relevância, atinente ao meio ambiente saudável e de interesse da humanidade, o direito à moradia alegado em contestação não deve prevalecer mormente por se tratar também de área de preservação permanente, que deve exercer sua função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas”.

O Estado-Juiz manifestou-se pelo provimento do pleito da União, fundamentando suas decisões nos tradicionais entendimentos sobre a matéria. Diz o voto condutor da decisão de segunda instância: “sobre o tema, consolidou-se entendimento jurisprudencial no sentido de que a ocupação irregular de bem público não caracteriza posse, mas sim, mera detenção, o que não gera efeitos possessórios”. Na mesma esteira, a decisão judicial de primeiro grau sacramenta:

[...] indiferente que a ré resida no imóvel há mais de vinte e seis anos, pois, quer de acordo com a Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal,<sup>45</sup> quer de

<sup>44</sup> Apontou duas decisões proferidas pelo próprio Tribunal Regional Federal da 2ª Região: Acórdão nº 334.014/RJ (*DJU*, 18 abr. 2008); e Acórdão nº 391.538/RJ (*DJU*, 18 set. 2007).

<sup>45</sup> “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião” (Súmula STF nº 340).

acordo com o art. 200 do Decreto-lei nº 9760/46,<sup>46</sup> quer de acordo com o art. 102 do Código Civil,<sup>47</sup> quer, ainda, de acordo com a própria Constituição Federal, em seu art. 183, §3º,<sup>48</sup> o bem ocupado não é suscetível de aquisição por usucapião. Frise-se que a ocupação irregular de bem público não caracteriza posse, ou, em outras palavras, mera detenção, que não gera efeitos possessórios (cf. artigos 99, 100 e 1223 do Código Civil de 2002,<sup>49</sup> e, com ampla explicação cf. RDA 175/158 ou, para citar julgado mais recente, cf. RT 770/258).

Imperioso destacar, ainda, no voto condutor da decisão de segunda instância, trecho que demonstra o raciocínio construído para afastar a aplicabilidade (ou reconhecimento) do direito à moradia no caso concreto:

(...) ressalte-se que a Constituição, ao estabelecer o direito à moradia, é num contexto de busca da efetivação desse e de outros direitos sociais, através de programas próprios que possibilitem o acesso de todos os cidadãos aos bens essenciais à qualidade de vida. Entretanto, isso não dá ensejo a que seja mantida a ocupação irregular de um bem público, principalmente, considerando-se que o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, além de ser uma área de preservação ambiental, é também um bem de uso comum do povo, devendo ser preservada a sua finalidade, que não é residencial. [...] Quanto ao pedido formulado na contestação de que seja conferido à ré/apelante o título de concessão de uso especial para fins de moradia, não merece acolhida. Os arts. 15 a 20 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que tratavam sobre a concessão de uso foram vetados pelo Presidente da República. A Medida Provisória nº 2.220/2001 não estabelece a possibilidade de concessão de uso de qualquer área pública, em especial àquelas destinadas a um fim específico como o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico. Além disso, nela há uma série de requisitos, dentre os quais, o primeiro é que a ocupação do bem seja “sem oposição”, o que não se verifica, *in casu*.

<sup>46</sup> “Os bens imóveis da União, seja qual fôr a sua natureza, não são sujeitos a usucapião” (art. 200, Decreto-Lei nº 9.760/46).

<sup>47</sup> “Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião” (art. 102, Código Civil).

<sup>48</sup> “Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (art. 183, §3º, CF).

<sup>49</sup> “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. [...] Art. 1.223. Perde-se a posse quando cessa, embora contra a vontade do possuidor, o poder sobre o bem, ao qual se refere o art. 1.196” (Código Civil).

Mesmo com todo o desenho da argumentação técnico-jurídica uniformemente adotada pelos atores institucionais neste processo, chama atenção a ressalva feita pela juíza de primeira instância na parte final de sua sentença, nos seguintes termos:

[...] registro que tenho conhecimento de que a União está em tratativas com alguns ocupantes a fim de celebrar transação sobre o objeto desta demanda. Dessa forma, considerando que o acordo sempre é a melhor solução para o conflito uma vez que ele decorre da vontade das partes envolvidas e não do Estado-Juiz distante do conflito, poderá a União não executar este título. Em caso de acordo a homologação judicial substitui o presente título para todos os fins de direito. Registro, no entanto, que nestes autos não houve qualquer requerimento de suspensão do processo para negociação, de modo que se prosseguiu com a demanda.

Como se percebe, o Judiciário e a própria União adotam discurso uniforme quanto ao *direito empregado* no caso concreto, atestando-se a impossibilidade de a ré permanecer ocupando o local. Tem-se o estabelecimento de um *conflito de direitos*, em que a supremacia da preservação do meio ambiente (de maneira geral) é invocada como supedâneo para afastar o direito de moradia eventualmente titularizado pela ré. Também são invocadas clássicas e tradicionais lições do direito civil e da jurisprudência brasileira em relação à impossibilidade de serem reconhecidos efeitos possessórios decorrentes da ocupação da ré, uma vez que se trata de bem público que só pode ser objeto de *mera detenção* e que não pode ser *usucapido*.

Em nossa visão, trata-se de *argumentos de autoridade*, distantes do real problema e que, de fato, ignoram não só os novos paradigmas de gestão de imóveis da União, mas também importantes alterações legislativas operadas no início do século XXI, assim como os próprios pedidos da autora, que em momento algum requer a aquisição de propriedade da área (usucapião), mas apenas o reconhecimento por parte do Estado em relação ao seu direito de moradia. O raciocínio argumentativo desenvolvido no processo quanto à preservação ambiental também encontra fragilidades ao ser contrastado com fatores da realidade no local, dos quais se menciona especialmente, dentre outros e a título de exemplos, a ocupação de grande edifício pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), empresa pública federal, criada pela

Lei nº 4.516/1964, fixada no local desde 1967, com a circulação diária de centenas de veículos (inclusive voltados ao transporte coletivo regular) e pessoas, bem como o funcionamento do Espaço Cultural Tom Jobim,<sup>50</sup> casa que frequentemente sedia eventos culturais que atraem diversas pessoas ao local e as consequências danosas ao meio ambiente advindas dessa circulação de pessoas e de veículos, além da poluição sonora que decorre dos ruídos inerentes a essas atividades.

Ainda que adote o discurso tradicional para *dizer* o direito, demonstrando sensibilidade quanto às políticas públicas pensadas para o local, mesmo sem ter sido formalmente provocada no processo judicial, a juíza prolatora da sentença acabou por atestar a complexidade da questão que envolve as habitações insertas na área do Jardim Botânico e a ausência de instrumentos disponíveis para o processo judicial resolver o problema, tendo assim facultado à União a possibilidade de não executar os comandos da sentença. Tal fato reflete o reconhecimento da própria Justiça em relação às dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário, que em regra tem atuação formalista, de lidar com os complexos fatores sociais envolvidos quando do enfrentamento jurídico processual da causa, bem como de se tornar agente protagonista no arranjo institucional que deve ser pensado para a solução efetiva das ocupações existentes na área.

#### 4.2 Processo nº 2003.51.01.027485-5 – Ação Civil Pública tendo como autor o Ministério Público Federal

Nesta ação judicial a Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro pede ao Judiciário a condenação de um único morador a *reparar o dano causado ao meio ambiente*, pretendendo a demolição de sua residência e a “recuperação da área degradada, sob a supervisão do IBAMA, do IPHAN e do Instituto Jardim Botânico”. Também requer o órgão ministerial que o processado pague indenização pelos danos ambientais *causados à área de preservação ambiental de vegetação nativa*. Como

<sup>50</sup> “Inaugurado em 2003, o Espaço Tom Jobim – Cultura e Meio Ambiente está instalado em antigas construções do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro e conta com a Casa do Acervo, o Galpão das Artes e o Teatro, no qual são apresentados shows e espetáculos, com capacidade para até 500 pessoas. A casa leva o nome do maestro por ser ele um dos maiores propagadores do Jardim Botânico. O Espaço Tom Jobim promove ainda diversos eventos culturais, como os Sábados Musicais e o Projeto Quatro Estações — este último com uma apresentação a cada início de estação do ano” (Resenha disponível em: <<http://rioshow.oglobo.globo.com/musica/estabelecimentos/espaco-tom-jobim-275.aspx>>. Acesso em: 28 set. 2012).

fundamento de seus pedidos, o órgão alega que o réu ocupa *irregularmente* área de proteção ambiental e cultural, *sem as devidas autorizações*, o que causaria *impactos negativos sobre a fauna e a flora preservadas*, apontando o art. 225, §1º, I,<sup>51</sup> da Constituição da República como supedâneo de suas alegações, já que impõe ao Poder Público e à coletividade o *dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Concretamente, narra-se que o réu teria praticado *atividade degradadora* consistente na supressão de vegetação no local para a construção de edificação em sua residência.

A defesa do réu negou integralmente os fatos, sustentando que as fotografias anexadas à petição inicial diziam respeito a outro imóvel, que não o ocupado pelo réu. Imputou danos ambientais à administração do próprio Instituto Jardim Botânico, que “na área construiu estacionamento, permitiu a alocação de antena de telefonia celular, além de promover o corte de árvores centenárias”. Sustentou que é servidor aposentado do INCRA e que residia no imóvel há 78 anos, tendo sido autorizado pelo Ministério da Agricultura. Ponderou que sua residência não fica dentro da área de visitação do Jardim Botânico, mas sim no *Horto Florestal*. Invocou a situação fática relativa à área no entorno de sua residência, afirmando que “na mesma área há o SERPRO, a LIGHT, o Clube de Engenheiros e uma escola pública, o que evidencia a urbanização do local”.

A pedido do Ministério Público Federal, foram intimados IBAMA, IPHAN, União e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, tendo os dois últimos manifestado interesse em ingressar no

<sup>51</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. §1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

polo ativo da ação, o que foi indeferido na sentença por um óbice de natureza processual assim apontado:

[...] inicialmente, inadmito o ingresso da União Federal e do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico – JBRJ no feito. Isso porque, tal pleito não se justifica na atual fase processual, quando já citado o réu, encontrando-se o processo apto a receber sentença. Sem dúvida, o ingresso pretendido, na presente fase, acarretaria retrocesso ou tumulto processual, o que não se pode admitir.

Embora sua participação formal enquanto sujeito-parte do processo judicial tenha sido negada, não se pode deixar de trazer a lume a postura adotada pelo IPJB, destacando-se este trecho de sua manifestação levada ao processo:

[...] o imóvel *sub-judice* encontra-se exatamente ao lado do herbário do JBRJ e da área de pesquisa do instituto, sendo área natural de expansão e pesquisa. Atualmente as atividades da Botânica Sistemática são realizadas em contêineres por total falta de espaço. E, o imóvel, sito à [...] encontra-se exatamente ao lado destas atividades. Da mesma forma a nova biblioteca do JBRJ também não tem onde se instalar por falta de espaço, e o imóvel seria um excelente lugar para tal. Ou seja, a ré desta ação reside ilegalmente nesta localização que é uma das mais privilegiadas do Rio de Janeiro com alto valor de mercado e a cidade do Rio de Janeiro está privada de uma nova biblioteca. O JBRJ que é a instituição de pesquisa mais antiga do Brasil tem de colocar suas espécies em estudo dentro de um contêiner porque não tem onde colocar.

Os pedidos deduzidos pelo Ministério Público não foram acolhidos e alguns deles sequer apreciados pelo Judiciário, tendo sido extinto o processo sem julgamento de mérito com relação aos pleitos de desocupação e demolição do imóvel e julgados improcedentes os pedidos decorrentes da reparação do dano ambiental. Não obstante a inadequação da via processual eleita pelo autor, a sentença de primeiro grau traz trechos particularmente interessantes, que denotam a complexidade da questão:

[...] constata-se [...] que o imóvel em questão foi objeto de ação de reintegração de posse, proposta pela União Federal, tendo sido julgado parcialmente procedente o pedido formulado naqueles autos (Processo nº 00.0922893-4), concedendo-se a reintegração de posse em favor da União, após a indenização das respectivas benfeitorias. [...] No que concerne ao pedido de condenação do réu ao pagamento de indenização pelos danos ambientais [...], bem como de

recuperação da área degradada, a improcedência se impõe [...] Nenhum dos documentos que instruíram a inicial se referem ao imóvel ocupado pelo réu [...] o autor juntou cópia de fotografias de algumas edificações, dentre as quais não consta indicação da casa do réu. Frise-se que, em relação à introdução de animais na área do Jardim Botânico [...] o autor não apontou a prática de tal ato especificamente quanto ao réu, limitando-se a narrar, de forma genérica, os danos causados pela ocupação de casas na área do JBRJ, dentre as quais, a ação de animais domésticos (cachorro e gato) que atacam a fauna nativa; não houve portanto, qualquer alegação de que o réu mantém animais domésticos, que estariam impactando negativamente a fauna do Jardim Botânico. Assim, a despeito das alegações do autor, não restou comprovada qualquer conduta do réu no sentido de provocar danos ao meio ambiente, sendo certo que a construção de sua moradia, e isso ninguém controverteu, foi autorizada pela Administração. Em tal contexto, se considerada agressão ao meio ambiente a própria construção, a responsabilidade por tal ato deve ser atribuída à Administração.

Percebe-se, neste processo, que o autor da ação, utilizou-se do argumento da ocorrência de dano ambiental para alcançar os mesmos fins que teria uma ação possessória regular, ou seja, a retirada da moradia do local. Condutas genéricas danosas ao meio ambiente foram imputadas ao réu, mas nenhuma delas foi devidamente individualizada, tendo o magistrado prolator da sentença registrado que a construção da moradia, que foi autorizada pelo próprio poder público, poderia ser enquadrada, em tese, como danosa ao meio ambiente, mas a responsabilização por tal dano só poderia residir na pessoa que outorgou referida autorização: a própria Administração.

#### 4.3 Processo nº 00.0932754-1 – Ação de reintegração de posse tendo como autora a União

Este é o processo que inicialmente nos despertou o especial interesse pelo problema das ocupações da Comunidade do Horto, que narramos na introdução deste artigo. Nesta ação, sob o mesmo pábulo argumentativo das ações possessórias então ajuizadas na década de 1980, a União obteve pronunciamento judicial favorável à reintegração de sua posse no imóvel *indevidamente ocupado por terceiros*.

Por longos anos e depois de percorridas diversas instâncias judiciais, apesar do reconhecimento formal por parte do Estado-Juiz em relação aos direitos da União com o trânsito em julgado da sentença, não houve

o cumprimento e a execução da ordem judicial, tendo permanecido a ré com sua família em sua moradia erguida há cerca de sete décadas na Comunidade do Horto.

Já no ano de 2010, ao apreciar pedido de suspensão do processo formalizado pela Advocacia-Geral da União, sob a justificativa de que a questão se encontrava pendente de resolução administrativa no âmbito interno da União, seus órgãos e autarquias, o Juízo, assumindo postura jurídico-formalista perante os complexos problemas e conflitos fundiários na área, desconsiderou o pedido de suspensão processual formulado pela autora da ação e exarou a seguinte ordem:

[...] trata-se de decisão transitada em julgado, mantida pelo STJ, determinando a reintegração de posse de bem público, pelo que não cabe ao órgão administrativo dispor do direito concedido. Sendo assim, em cumprimento ao acórdão supracitado, expeça-se o competente mandado de reintegração de posse em favor da União Federal, do imóvel localizado à Rua Pacheco Leão [...] Estrada do Grotão [...] Jardim Botânico, Rio de Janeiro [...] devendo o Oficial de Justiça, em caso de resistência, certificar o ocorrido.

Deve-se salientar que o próprio IPJBRJ manifestou-se formalmente no processo judicial, aduzindo o seu desinteresse no cumprimento da ordem judicial de reintegração, naquela dada ocasião.

Em momento seguinte, diante de novo pedido apresentado pela União visando o não cumprimento da ordem de reintegração emitida, o julgador de primeira instância tornou a se manifestar, renovando a necessidade de execução da decisão anteriormente exarada e determinando seu cumprimento, desta feita impondo a aplicação multa pessoal diária de dois mil reais ao chefe da Procuradoria Regional da União da 2ª Região e à Superintendente do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro, em caso de descumprimento do comando judicial.

Diante da nova ordem judicial proferida, a União, por sua Advocacia-Geral, apresentou recurso ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, procurando principalmente desconstituir a multa pessoal aplicada aos seus agentes e levar ao Judiciário a nova percepção do órgão gestor do patrimônio em relação à questão fundiária do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Chama a atenção a linha desenvolvida pela AGU em sua peça recursal:



[...] não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito das políticas públicas de regularização fundiária levadas a efeito por ato da Secretaria do Patrimônio da União. Esse órgão optou por não mais prosseguir com todas as ações de reintegração de posse dos imóveis situados no Jardim Botânico, com exceção daquelas nas quais se discute eventual indenização por benfeitorias. [...] O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão enxerga na concessão de uso de imóveis federais um instrumento para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais [...]. Existe a possibilidade de ser outorgada à agravada Título de Concessão de Direito Real de Uso para fins de moradia, na forma como estabelecido nos arts. 7º do Decreto-Lei 271/1967 e 18, §§1º e 6º, I da Lei 9.636/1998 [...]. Assim, decisão da SPU no sentido de deixar de dar cumprimento à sentença de reintegração de posse referente ao imóvel ocupado representa o legítimo exercício de uma competência constitucional, a qual não cabe ao Judiciário adentrar [...]. A proposta de regularização fundiária levada a efeito através da SPU não caracteriza ato de disposição do patrimônio federal, na medida em que a agravante preserva consigo os poderes de gozar, dispor e reivindicar o bem, recebendo a agravada tão-somente o Direito Real de Uso Resolúvel do Imóvel.

A União não obteve sucesso imediato no pleito levado à instância seguinte, visto que a liminar pedida no recurso por ela apresentada foi indeferida.

Em virtude dos sucessivos fracassos da União em demover o Judiciário de executar sua ordem, na iminência da execução do comando judicial de reintegração, em razão do iminente risco de retirada da moradora do local e da repetição dos conflitos havidos em 2005, a SPU no Rio de Janeiro, adotando postura independente e desvinculada do Judiciário, resolveu lavrar contrato de Concessão de Direito Real de Uso em nome da ré, fundamentando a prática desse ato administrativo no art. 18, II e §1º, da Lei nº 9.636/98, cuja redação foi conferida pela Lei nº 11.481/2007, em cumulação com o art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67.<sup>52</sup> De posse deste

<sup>52</sup> Conforme Portaria SPU nº 73: "Superintendência no Rio de Janeiro. Portaria nº 73, de 28 de setembro de 2010. A Superintendente do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro, no uso da competência que lhe foi delegada no art. 1º, inciso I, do Decreto nº 3.125, de 29 de julho de 1999, tendo em vista o disposto no art. 64, §3º, Decreto-lei nº 9.760 de 05 de setembro de 1946; no art. 18, inciso II e §1º, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, e de acordo com os elementos que integram o Processo nº 04967.015519/2010-13, resolve: Art. 1º Autorizar a cessão sob o regime de concessão de direito real de uso gratuito, à Sra. G.S.S inscrita sob o CPF nº [...], do imóvel urbano com área de 102,43m², localizado na Rua Pacheco Leão, [...], Jardim Botânico, Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, pertencente à porção maior registrada sob o nº 346, às Folhas 346, Livro 4, do Serviço Registral de Imóveis da Cidade do Rio de Janeiro. Parágrafo único. O imóvel mencionado situado na área denominada Grotão, no bairro Jardim Botânico, assim se descreve e caracteriza: edificação No- 124 do nº 1235 da Rua Pacheco Leão, constituído por casa e respectivo terreno, mede 8,80m de frente, com o nº126, 7,91m de fundos, totalizando uma área de 102,43m². Art. 2º O imóvel descrito no art. 1º

novo instrumento jurídico, a ordem judicial de retirada não obteve a concretude desejada pelo Juízo prolator e a ré, de uma forma ou de outra, permanece em sua residência localizada em propriedade pública da União, desta feita sob o manto do reconhecimento *administrativo* de sua ocupação.

Neste processo, percebe-se não só uma compreensão inadequada sobre o novo paradigma conferido à gestão do patrimônio da União em relação ao trato de ocupações de moradias nessas áreas pertencentes ao ente federal, mas também um completo desprestígio às políticas públicas voltadas à consecução do direito à moradia, que nem chegou a ser objeto de *debate jurídico* no processo. Nota-se que o magistrado, diferentemente do que ocorreu na maioria das ações judiciais que foram suspensas a pedido da União no início da década de 2010, ignorou as tratativas administrativas voltadas para a solução do problema e os próprios pedidos formulados pela autora União nesse sentido. Pode-se concluir que o Judiciário, neste caso específico, tentou levar às últimas consequências posição legalista e dogmática (que já se demonstrou insuficiente e inadequada para resolver os conflitos fundiários do Jardim Botânico), insistindo na reintegração de posse que já não era mais aspirada pela autora da ação judicial.

## Conclusão

Percebe-se, em todos os casos analisados, que não foram efetivamente aplicados os mecanismos jurídico normativos já existentes na legislação brasileira (e apresentados neste ensaio), que privilegiam a concessão de titulação formal de utilização de imóvel da União à luz da percepção da função social da propriedade e que, por tal razão, representam importantes ferramentas para se lidar com um novo cenário das relações sociais, especialmente no caso das ocupações da comunidade do Horto. Pode-se afirmar, portanto, que os argumentos das referidas

---

destina-se à regularização fundiária de interesse social, com a finalidade específica de reconhecimento do direito à moradia. Art. 3º O prazo da cessão é indeterminado. Art. 4º A cessão tornar-se-á nula, se ao imóvel vier a ser dada destinação diversa da prevista no art. 2º desta Portaria ou, ainda, se ocorrer inadimplemento de quaisquer das cláusulas contratuais. Art. 5º Fica a beneficiária impedida de transferir o imóvel sem a autorização prévia da SPU/RJ. Art. 6º Os direitos e obrigações mencionadas nesta portaria não excluem outros, explícita ou implicitamente, decorrentes do contrato de cessão e da legislação pertinente. Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação" (DOU, 1º out. 2010).

decisões judiciais encontram-se defasados, saltando aos olhos o fato de não ter havido discussão minimamente aprofundada sobre direito à moradia e os novos instrumentos de destinação e meios de utilização de imóveis da União.

Um dos maiores desafios para o novo paradigma de gestão do patrimônio da União é conciliar o alinhamento dos seus programas e ações ao cumprimento da *função social* em cada um dos imóveis, em especial àqueles já ocupados por famílias de baixa renda, vazios ou subutilizados. No centro desse enfrentamento residem as objeções e resistências claras consubstanciadas pela defesa irrestrita do *direito de propriedade* e pela constante invocação de regras de direito ambiental como aptas a afastar políticas tendentes a privilegiar programas de regularização fundiária ou provisão habitacional, especialmente aqueles voltados a famílias de baixa renda. No caso da comunidade do Horto, essas questões são plenamente verificáveis e influem diretamente no fomento e implementação de políticas públicas para o local.

Nos últimos trinta anos, a judicialização do problema relativo à comunidade do Horto mostrou-se ineficaz para levar solução às populações e órgãos públicos envolvidos, uma vez que o Judiciário não dispõe de mecanismos e instrumentos suficientemente adequados ou ágeis que se prestem a apresentar respostas para os problemas concretos enfrentados diretamente pela comunidade do Horto e pela própria população do Rio de Janeiro. Ademais, a atuação desarticulada dos diversos atores institucionais em processos judiciais contribui para a insegurança da comunidade, leva a um desenho disforme e contraditório das políticas de gestão e administração da área envolvida, estabelece regimes e entendimentos jurídicos diferenciados aplicáveis a cada caso e desconsidera a gestão contextual do problema, tudo em franca contribuição para com o acirramento dos *conflitos fundiários* existentes no local.

Nota-se que as rápidas e contínuas mudanças das estruturas sociais apresentam novos problemas para a teoria tradicional do direito. A dinâmica das relações sociais revela processos complexos e acelerados dessas mudanças e transformações, que se mostram profundas e marcantes, constituindo-se uma das razões para a crise atual do juspositivismo. Isso permite asseverar que, para a resolução de determinados problemas, a compreensão do direito enquanto algo autômato voltado à regulação

estática de fenômenos sociais encontra-se superada, de modo que se deve vislumbrá-lo como um mecanismo dinâmico direcionado à solução de problemas concretos, especialmente para a sustentação de políticas públicas que buscam tal fim.

### **Right to Housing between Law and Reality – The Case of the Botanical Garden of Rio de Janeiro**

**Abstract:** This article highlights the gap in Brazil between the legal discourse and legal practice about the right to housing in informal settlements, considered the robust set of rules, at least in theory, that protects that right. To do so, will analyze the case of dwellings in the area surrounding the Botanical Garden of the city of Rio de Janeiro, consolidated in area owned by the Federal Government of Brazil. Research involves the analysis of legal reasoning carried out by representatives of the Federal Government, the Federal Public Ministry, the Judges and the parties defendant in three lawsuits initiated in 1980's, which has as a central point or not the maintenance of dwellings. It is also on focus the management of Federal Government's public housing policies, which have undergone a continuous and gradual change of view in the last twenty years. Methods are used comparative-historical, conceptual and empirical-deductive-inductive. The complexity of relationships among the various institutional actors involved allows for a focused approach to perception, in the field of reality, as the right to housing should (or can) materialize arguments against the traditional understanding of the law. Lies the issue, therefore, the effectiveness in the field of housing rights, between the rule of law and social fact.

**Key words:** Right to housing. Public policies. Legal discourse and legal practices.

### **Referências**

ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. Qual o sentido de Rawls para nós?. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, n. 172, p. 149-168, out./dez. 2006.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF*: cartilha. 3. ed. Brasília: AGU, 2012. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/download/cartilhas/Cartilha\\_CCAF\\_03\\_02\\_09.pdf](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/download/cartilhas/Cartilha_CCAF_03_02_09.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2012.

ALEXANDER, Larry; SHERWIN, Emily. The Deceptive Nature of Rules. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 142, n. 4, p. 1191-1225, Apr. 1994.

ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

BELLO, Enzo. Conflitos sócio-ambientais na sociedade do risco: um estudo de caso sobre os litígios fundiários no Jardim Botânico. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO–CONPEDI, 17., 2008, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/04\\_67.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/04_67.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2012.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria da prática. In: ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. Tradução de Paula Monteiro e Alicia Auzmendi. São Paulo: Ática, 1983.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. Tradução de Paula Monteiro, Alicia Auzmendi. São Paulo: Ática, 1983.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Andreilino. *Do quilombo à favela: a produção de “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FARIA, José Eduardo. A noção de paradigma na ciência do direito: notas para uma crítica ao idealismo jurídico. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *A crise do direito numa sociedade em mudança*. Brasília: UnB, 1988.

FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso Fernandes. *A sociologia jurídica no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONÇALEZ, Roberto. *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa Segundo Tempo*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2009. Texto para discussão n. 1369.

FREITAS FILHO, Roberto. *Crise do direito e juspositivismo: a exaustão de um paradigma*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*, José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUIMARÃES, Guilherme Francisco Alfredo Cintra. *Avvocatura dello Stato, amministrazione pubblica e democrazia: il ruolo della consulenza legale nella formulazione ed esecuzione delle politiche pubbliche*. *Rassegna Avvocatura dello Stato*, v. 63, n. 1, p. 283-311, gen./mar. 2011.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*. Traducción de Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO: 1808-2008. Organizado por Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Jardim Botânico do Rio de Janeiro; Ministério do Meio Ambiente, 2008. Disponível em: <[http://www.jbrj.gov.br/publica/livros\\_pdf/200anos.pdf](http://www.jbrj.gov.br/publica/livros_pdf/200anos.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2012.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução de Beatriz Vianna Bocira e Nelson Boeira. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.

LATOUR, Bruno; WOOLGAR, Steve. *A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos*. Tradução de Angela Ramalho Vianna. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA. Senado Federal, Brasília. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/LOA/Elaboracao:PL](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL)>. Acesso em: 28 set. 2012.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benevenuto Lima; ZETTERSTRÖM, Lena (Org.). *Extrema pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequada*. São Paulo: Loyola, 2002.

LIU, Goodwin. Rethinking Constitutional Welfare Rights. *Stanford Law Review*, v. 61, n. 2, p. 203-270, Nov. 2008. Disponível em: <<http://www.stanfordlawreview.org/sites/default/files/articles/Liu.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2012.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Cidadania e propriedade: perspectiva histórica do direito a moradia. *Revista de Direito Alternativo*, n. 2, p. 114-136, 1993.

LUHMANN, Niklas. *Risk: a Sociological Theory*. Translated by Rhodes Barrett. New Brunswick: Transaction, 2005.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito*. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985. v. 2.

MACINTYRE, Alasdair. *Depois da virtude: um estudo em teoria moral*. Tradução de Jussara Simões. 3. ed. Bauru: Edusc, 2004.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo A.; PINHEIRO, Paulo Sérgio de M. S. (Org.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. Tradução de Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. Secretaria do Patrimônio da União – SPU. *Balanco de gestão: 2003-2010*. Brasília: MPOG, 2010. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao-pngpu/balanco-de-gestao-2003-a-2010>>. Acesso em: 28 set. 2012.

MOLINA, Mônica Castagna; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da Costa (Org.). *Introdução crítica ao direito agrário*. Brasília; São Paulo: Ed. UnB; Imprensa Oficial do Estado, 2002. v. 3, O direito achado na rua.

ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. Tradução de Paula Monteiro, Alicia Auzmendi. São Paulo: Ática, 1983.

POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO – PNGPU. *Secretaria do Patrimônio da União – SPU*, Brasília. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao-pngpu>>. Acesso em: 28 set. 2012.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROMANELLI, Luiz Cláudio. *Direito à moradia à luz da gestão democrática*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SANDEL, Michael J. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. v. 1, A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito a moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – OAB. *Anais da XVI Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil: direito, advocacia e mudança*. Brasília: OAB; Conselho Federal, 1996. v. 5.

SELZNICK, Philip. The Idea of a Communitarian Morality. *California Law Review*, v. 75, n. 1, p. 445-464, Jan. 1987.

SIMON, Henrique Smidt. *Direito, hermenêutica e filosofia da linguagem: o problema do decisionismo em Hans Kelsen e Herbert Hart*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2006.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Fundamentação teórica do direito de moradia. *Direito e Avesso*, v. 1. n. 2, p. 13-17, 1982.

SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre os clips e os negócios. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

TAYLOR, Charles. Atomism. In: AVINERI, Shlomo; DE-SHALIT, Avner (Ed.). *Communitarianism and individualism*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME – UN-HABITAT. *Cities and Climate Change: Policy Directions: Global Report on Human Settlements 2011*. Abridged edition. London; Washington: Earthscan, 2011. Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS2011/GRHS.2011.Abridged.English.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2012.

VIANA, Ana Luíza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar/abr. 1996.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. A advocacia pública federal e a sustentabilidade jurídico-constitucional das políticas públicas: dimensões, obstáculos e oportunidades na atuação da Advocacia-Geral da União. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VIEIRA, Liszt. Jardim Botânico: o interesse público. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 jul. 2005. Disponível em: <[http://www.jbrj.gov.br/materias/20\\_07\\_2005.htm](http://www.jbrj.gov.br/materias/20_07_2005.htm)>. Acesso em: 28 set. 2012.

WALZER, Michael. *Spheres of Justice: a Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books, 1983.